

## **HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 22/2006 vp**

**Valtioneuvoston selvitys sopimuksesta rajat ylittävän yhteistyön syventämiseksi erityisesti terrorismin, rajatylittävän rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton vastustamiseksi (Prümin sopimus)**

*Suurelle valiokunnalle*

### **JOHDANTO**

#### ***Vireilletulo***

Suuri valiokunta on 17 päivänä helmikuuta 2006 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen sopimuksesta rajat ylittävän yhteistyön syventämiseksi erityisesti terrorismin, rajatylittävän rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton vastustamiseksi (Prümin sopimus) (E 97/2005 vp) hallintovalioskunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

#### ***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Ritva Viljanen, hallitusneuvos Eero Koskeniemi ja poliisiylitarkastaja Marja Kartila, sisäasiainministeriö
- osastopäällikkö, hallitusneuvos Tomi Vuori, sisäasiainministeriö, rajavartio-osasto
- neuvotteleva virkamies Päivi Kaukoranta, valtioneuvoston kanslia
- erityisasiantuntija Kirsi Neiglick, oikeusministeriö

- neuvotteleva virkamies Ismo Mäenpää, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Mikael Nyberg, liikenne- ja viestintäministeriö
- turvapäällikkö Tuomo Kivikari, Ilmailulaitos
- merenkuluntarkastaja Harri Pulsa, Merenkululaitos
- ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi, Tietosuoja-valtuutetun toimisto
- tulliyli tarkastaja Tiina Nuutinen, Tullihallitus
- ylitarkastaja Hanna Helinko, Ulkomaalaisvirasto
- rikosylitarkastaja Sanna Palo, keskusrikospoliisi
- ylitarkastaja Tuomas Portaankorva, suojelupoliisi
- professori Olli Mäenpää
- professori Ari-Matti Nuutila
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausuntonsa on antanut:  
— ulkoasiainministeriö.

### **VALTIONEUVOSTON SELVITYS**

#### ***Ehdotuksen pääasiallinen sisältö***

Prümin sopimus on Saksan, Itävallan, Belgian,

Alankomaiden, Luxemburgin, Ranskan ja Espanjan välinen sopimus, joka allekirjoitettiin

27.5.2005. Saksa toimii sopimuksen tallettajana. Sopimus tulee voimaan kahden sen ensimmäisenä ratifioivan valtion välillä. Tämän hetkisten arvioiden mukaan sopimus tulisi voimaan vuoden 2006 puoleen väliin mennessä.

Sopimus sisältää DNA-, sormenjälki- ja ajoneuvorekisteritietojen vaihtamista, rajat ylittävää operatiivista yhteistyötä sekä terrorismin ja laittoman maahanmuuton torjuntaa koskevia määräyksiä. Lisäksi sopimuksessa on tietosuojaa koskevia määräyksiä. Sopimus liittyy kaikilta osin Euroopan unionissa jo nyt Haagin ohjelman mukaisesti tehtävään tai sovittuun yhteistyöhön. Sopimuksen mukaan kaikilla EU:n jäsenvaltioilla on mahdollisuus liittyä siihen. Sopimukseen on kirjattu määräys sen tuomisesta osaksi EU:ta. EU:n säädöksillä on sopimuksen määräyksiin nähden etusija.

Prümin sopimus on perinteinen kansainvälinen sopimus, joka sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Se on hyväksyttävä ja ratifioitava kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

#### ***Valtioneuvoston kanta***

Vapaan liikkuvuuden periaatteen yhä laajempi käytännön toteuttaminen Euroopan unionissa on asettanut lisääntyviä haasteita lainvalvontatyölle. Jäsenvaltioiden kansallinen lainsäädäntö ja lainsäädäntöviranomaisten kansallinen työ eivät useissa tapauksissa anna riittäviä edellytyksiä tehokkaaseen lainvalvontatyöhön kasvavan ja uusia muotoja saavan rajat ylittävän rikollisuuden vastapainoksi.

Prümin sopimuksen tarkoituksena on luoda oikeudelliset puitteet sopimuspuolina olevien EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen käytännön yhteistyön tehostamiselle vakavan kansainvälisen rikollisuuden, kuten terrorismin ja laittoman maahanmuuton, torjumisessa. Jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten käytännön yhteistyön edistäminen on yksi EU:n oikeus- ja sisäasioiden ja myös Suomen puheenjohtajuuskauden keskeisistä tavoitteista. Sopimuksen keskeiset periaatteet ja siten sen mukainen viranomaisyhteistyö eri yhteistyöaloilla vastaavat EU:n piirissä sovittuja tai esimerkiksi Haagin ohjelmaan sisältyviä, erityises-

ti ns. saatavuusperiaatteen toteuttamista koskevia tavoitteita.

Sopimuksen keskeinen osa on jäsenvaltioiden viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostaminen. DNA-tietojen vertailu on sopimuksen mukaan tarkoitus toteuttaa viitetietojärjestelmän avulla. Tämä koskee sekä varsinaisia DNA-tunnisteita että tahratunnisteita eli rikospaikalle jääneistä tahroista tehtyjä DNA-tunnisteita. Suomen näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisin tapa vertailla DNA-tietoja keskenään olisi tehdä sellaiset tekniset muutokset kunkin sopimusvaltion järjestelmiin, että järjestelmät kykenisivät automaattisesti vertailemaan talletettuja numeerisia tietoja ja ilmoittamaan osumista. Varsinaiset henkilötiedot (kenen DNA-tunniste on kyseessä) vaihdettaisiin olemassa olevien oikeusapusopimusten nojalla. Ajamalla tietoja ristiin voitaisiin saada useita osumia, mikä voisi auttaa selvittämättä jääneiden ("pimeiden") rikosten selvittämisessä. Myös sormenjälkien kohdalla on päädytty automaattiseen vertailuun ja viitetietojen käyttöön, mutta määräyksissä ei ole tehty eroa sen suhteen, onko kyseessä rikospaikalta löydetty sormenjälki, jonka omistaja on tuntematon, vai varsinainen sormenjälkitunniste tunnetusta henkilöstä. Sormenjälkien automaattinen vertailu on teknisesti vaikeampi toteuttaa kuin DNA-tietojen vertailu. Viitetietojärjestelmän merkitys on siinä, että sen avulla kyetään mahdollisimman nopeasti kohdistamaan tietopyyntö siihen valtioon, jossa tieto on. Nykyisin pyyntöjä joudutaan lähettämään satunnaisesti niihin maihin, joilla arvellaan olevan tietoa.

Ainoastaan sopimuspuolten ajoneuvorekisteritietoihin tulisi sopimuksen mukaan sopimuspuolilla olla täysin suora pääsy. Tämä on merkittävä muutos nykytilanteeseen, jossa ajoneuvoa koskevaa tietoa joudutaan erikseen pyytämään. Pyynnön vastaanottanut osapuoli harkitsee, voiko se luovuttaa tiedon vai vetoaako se kieltäytymisperusteisiin. Suorassa pääsyssä tietojärjestelmiin kieltäytymisperusteiden käyttö ei ole mahdollista.

Sopimuksen 47 artiklan 1 kohdan Euroopan unionissa sovituilla säännöillä on etusija verrat-

tuna Prümin sopimukseen nähden ja mahdolliset tulevaisuudessa sovittavat yleissopimuksen soveltamisalaan liittyvät järjestelyt korvaavat vastaavat Prümin sopimuksen mukaiset järjestelyt. Näin sopimus ei muodosta estettä EU:n piirissä tapahtuvalle yhteistyön edelleen kehittämiseksi. Tästä periaatteesta johtuen päällekkäisten järjestelmien rakentamisen riskiä ei käytännössä ole. Riskiä pienentää edelleen mukana olevien jäsenvaltioiden määrä ja luonne. Sopimuksen 1 artiklan 4 kohdan mukaisesti yhteistyö tullaan siirtämään kolmen vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulosta osaksi Euroopan unionin oikeusjärjestystä. Tämän hetken arvioiden mukaan integrointi osaksi unionia tapahtuisi siis viimeistään vuonna 2009.

Prümin sopimus on eräs viime vuosien merkittävimmistä sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavista kehityskuluista Euroopan unionissa. Sen vaikutus näkyy jo nyt unionin yhteistyössä. Sopimusta ei ole valmisteltu EU:n tiiviimmän yhteistyön periaatteita noudattaen. Prosessina se ei siten vastaa Suomen EU-politiikan yleisiä tavoitteita.

Ottaen huomioon sopimuksen käytännön merkitys sekä lisäarvo kansainvälisen viranomaisyhteistyön tehostamisen kannalta valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että Suomen tulisi pyrkiä liittymään sopimukseen. Liittymällä sopimukseen Suomi kykenisi tehostamaan kansainvälistä viranomaisyhteistyötään lainvalvonassa sekä vaikuttamaan yhteistyön edelleen kehittämiseen. Hallitus pyrkii sovittamaan sopimusneuvottelut mahdollisimman hyvin yhteen Suomen puheenjohtajakaudella tapahtuvan Haagin välitarkastelun kanssa.

Suomen oikeudellinen sitoutuminen sopimukseen tapahtuisi sopimuksen 51 artiklan mukaisesti liittymällä. Liittymistä koskevaan hallituksen esitykseen sisällytettäisiin yksityiskoh-

taiset arviot sopimukseen liittymisen edellyttämistä lainsäädännön muutoksista sekä sopimukseen liittymisen taloudellisista vaikutuksista.

Sopimukseen liittymisen lainsäädännöllisiä vaikutuksia on selvitetty lausuntokierroksen avulla. Tähänastisessa selvitystyössä ei ole ilmennyt, että sopimukseen sisältyisi Suomen lainsäädännön kannalta erityisen ongelmallisia sopimusmääräyksiä. Sopimus sisältää kuitenkin useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ja eräiden sopimuksen määräysten voidaan jäljempänä yksityiskohtaisemmin esitettävällä tavalla arvioida edellyttävän voimassa olevan lainsäädännön täydentämistä ja tarkentamista. Selvitystyötä jatketaan edelleen yksittäisten lainsäädännön muutoksia edellyttävien sopimusmääräysten osalta, ottaen huomioon myös samanaikaisesti Euroopan unionin piirissä tapahtuva valmistelu esimerkiksi tietojen saatavuusperiaatteen sekä III pilarin tietosuojakysymyksiä koskevan sääntelyn osalta. Oikeusministeriön asian valmistelun yhteydessä antamassa lausunnossa arvioidaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön viitaten, että sopimus ei olisi ongelmallinen perustuslain Suomen täysivaltaisuutta koskevien säännöksiä kannalta. Asian luonteen vuoksi on perusteltua, että perustuslakivaliokunta käsittelee asiaa.

Valtioneuvoston kirjelmässä on esitetty arvio sopimukseen liittymisen aiheuttamista taloudellisista vaikutuksista. Yksityiskohtaisempi arvio liittymisen taloudellisista kustannuksista sisältyisi liittymistä koskevaan hallituksen esitykseen. Taloudellisten vaikutusten osalta on huomioitava, että samansuuruiset taloudelliset vaikutukset syntyvät Prümin sopimuksesta riippumatta sitä vastaavien Haagin ohjelmaan sisältyvien tavoitteiden, kuten tietojen saatavuusperiaatteen, toteuttamisesta.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Prümin sopimus on seitsemän EU:n jäsenvaltion — Belgian, Saksan, Espanjan, Ranskan, Luxemburgin, Alankomaiden ja Itävallan — välinen yleissopimus rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. Sopimuksen tarkoituksena on etenkin parantaa vastavuoroista tietojen vaihtoa. Sopimuksella luodaan oikeudelliset puitteet sopimusvaltioiden poliisi- ja muiden lainvalvontaviranomaisten käytännön yhteistyön tehostamiselle erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton torjumisessa. Asia kuuluu keskeisesti hallintovaliokunnan toimialaan.

#### *DNA- ja sormenjälkitietojen vaihto*

Prümin sopimuksen mukaan kukin sopimuspuoli perustaa kansalliset DNA-analyysitiedostot rikosten tutkimiseksi sekä ylläpitää niitä. Tietojen kysely, käsittely ja käyttö tapahtuvat kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Jokainen sopimuspuoli nimeää tietojen etsintää ja vertailua varten kansallisen yhteyspisteen, jolle annetaan pääsy toisen sopimuspuolen DNA-tietojärjestelmän viitetietoihin rikosten tutkimista varten yksittäistapauksissa. Haku tapahtuu automaattisen hakurobotin avulla. Sopimuspuolilla olisi pääsy ainoastaan sellaisiin DNA-tietueisiin, joista ilmenee vain DNA-profiili ja viitenumero, joita ei ole mahdollista yhdistää suoraan kehenkään henkilöön. Vastaavalla tavalla toimittaisiin sormenjälkitietojen haun osalta. Mikäli syntyy osuma eli haettu tieto löytyy, tapahtuu varsinainen henkilötietojen pyytäminen sekä DNA-tietojen että sormenjälkitietojen osalta rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien sopimusten ja säännösten mukaisesti.

Valiokunnan näkemyksen mukaan menettely tehostaisi ja nopeuttaisi rikostutkintaa, kun oikeusapupyyntö osattaisiin viitetieto-osuman perusteella lähettää suoraan oikealle valtiolle. Kiinnijäämisriski kasvaisi. Menettely lisäisi tut-

kinnan kustannustehokkuutta. Tietojen laajempi vertailu on tarpeen myös EU:n piirissä toteutettu henkilöiden vapaa liikkuvuus huomioon ottaen.

Valiokunta toteaa, että Prümin sopimuksen määräykset DNA-tietojen vaihdosta eivät tee eroa sen suhteen, onko henkilö rikoksesta epäilty vai esimerkiksi asianomistaja tai sivullinen henkilö. Tietojen vaihto voisi koskea siten myös viimeksi mainittuja koskevia tietoja. Lisäksi sopimuksen mukaan, jos meneillään olevan tutkinnan tai rikosoikeudenkäynnin aikana DNA-tunnistetta ei ole saatavilla sellaisesta henkilöstä, joka on läsnä oikeusapupyynnön kohteena olevan valtion alueella, kyseisen valtion tulee tarjota oikeudellista apua kyseessä olevan henkilön solumateriaalin keräämiseksi ja toimittamiseksi pyynnön esittäneeseen valtioon, jos 1) pyynnön esittänyt valtio määrittää, mihin tarkoitukseen DNA-tunnistetta tarvitaan, 2) pyynnön esittäneen valtion toimivaltainen viranomainen tekee tutkintapyyntöä tai -lausuman näyttääkseen, että DNA-tunnisteen määrittämistä varten tarvittavan solumateriaalin keräämisen edellytykset olisivat täyttyneet, jos henkilö olisi pyynnön esittäneen valtion alueella, ja 3) pyynnön kohteena olevan valtion lainsäädännön mukaan DNA-tunnisteen määrittämistä varten tarvittavan solumateriaalin keräämisen edellytykset ja edellytykset määritetyn DNA-tunnisteen toimittamiseksi pyynnön esittäneeseen valtioon täyttyvät.

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota muun muassa edellä kuvattuun solumateriaalin keräämistä koskevaan velvoitteeseen. Toisaalta sääntelyn on arvioitu olevan ongelmaton Suomen lainsäädännön kannalta tai sen ongelmallisuutta ainakin vähentävän sen, että sopimuksen 7 artiklan 3 kohdan mukaan on noudatettava luovuttavan valtion lainsäädännössä määriteltäjä tiedon keräämisen ja käsittelyn edellytyksiä. Suomessa DNA-tunnisteiden määrittämisestä ja tallettamisesta säädetään pakkokeinolain 5 §:ssä (646/2003). Sen perusteella DNA-tietojen keräämistä ei voi kohdistaa mui-

hin kuin rikoksesta epäiltyihin. Selvityksen mukaan Prümin sopimus ei edellyttäisi muutoksia niihin kansallisiin säädöksiin, jotka koskevat DNA- tai sormenjälkitietojen hankkimista ja tallentamista. Jos kansallinen lainsäädäntö ei salli joidenkin tietojen keräämistä lainvalvontaviranomaisten toimesta, ei niitä valiokunnan käsityksen mukaan voida myöskään Prümin sopimuksen perusteella käsitellä. Valiokunta katsoo, että edellä mainittu kysymys on aiheellista kuitenkin vielä selvittää.

#### *Ajoneuvorekisteritietojen vaihto*

Sopimuksen mukaan sopimuspuolet sitoutuvat vaihtamaan keskenään ajoneuvorekisteritietoja rikosten torjuntaa ja tutkintaa varten sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Jokainen sopimuspuoli nimeää myös tältä osin kansallisen yhteyspisteen tiedonvaihtoa varten ja sallii muiden sopimuspuolten vastaville yhteyspisteille suoran pääsyn ja hakuoikeuden ajoneuvon omistajaa ja/tai haltijaa sekä ajoneuvoja koskeviin tietoihin.

Suorat käyttöyhteydet merkitsisivät uudistusta nykyisiin viranomaisten tiedonsaantimenettelyihin nähden. Valtakunnallisesta ajoneuvorekisteristä säädetään ajoneuvoliikennerekisteristä annetussa laissa (541/2003). Suomessa ajoneuvorekisteriä pitää ajoneuvohallintokeskus. Valiokunta toteaa, että Suomessa on edellä mainitun lain mukaan jokaisella oikeus yksittäisluovutuksena saada tieto tai kopio rekisteriin tallennetuista julkisista tiedoista, esimerkiksi ajoneuvon rekisteritunnuksen perusteella rekisteriin talletetuista ajoneuvoista ja ajoneuvon omistajan ja haltijan nimestä sekä osoite- ja yhteystiedoista sekä henkilötunnuksen perusteella ajokorttiluokasta ja ajokortin myöntämisajankohdasta. Laissa säädetään myös muun muassa salassa pidettävistä rekisterin tiedoista ja niiden luovuttamisesta salassapidon estämättä. Laissa on säännökset myös tietojen luovuttamisesta ulkomaille. Poliisin oikeudesta saada ajoneuvoja koskevia tietoja ajoneuvohallintokeskuksen liikenteen tietojärjestelmästä säädetään henkilötietojen käsittelyssä poliisihallinnossa annetussa laissa (761/2003).

Valiokunta korostaa, että sopimus koskee vain viranomaisten tiedonsaantia. Suora käyttöyhteys toisen sopimusvaltion ajoneuvotietoihin helpottaisi ja nopeuttaisi ajoneuvoja koskevien tietojen saantia, mikä osaltaan tehostaisi rikostutkintaa. Sopimuksessa tarkoitettu menettely näyttäisi todennäköisesti edellyttävän muutoksia ainakin ajoneuvoliikennerekisteristä annettuun lakiin. Valiokunta katsoo, että jatkoselvityksissä on tarpeen vielä selvittää tarkemmin, mitä tietoja suoran käyttöyhteyden piiriin kuuluisi, ja kiinnittää huomiota myös rekisteritietoihin liittyvään toimi- ja valvontavaltaan.

#### *Muita tietojenvaihtoon liittyviä seikkoja*

Valiokunta pitää tärkeänä, että Prümin sopimuksessa tarkoitetun tietojenvaihdon osalta analysoidaan edellä todettujen seikkojen lisäksi esimerkiksi käyttötarkoituSSIDONNAISUUDEN periaatteen ja tietojen säilytysaikojen toteutumista ja valvonta- ja oikeusturvamekanismeja sekä selvitetään tietojen vaihtoon liittyviä teknisiä yksityiskohtia. Valiokunta toteaa, että Prümin sopimuksella on yhtymäkohtia muun muassa Haagin ohjelmaan liittyvään saatavuusperiaatetta koskevaan puitepäättökseen, joka myös sisältää säännöksiä suoriin käyttöyhteyksiin ja viitetietokantoihin perustuvasta tietojen saannista. Valiokunta viittaa tältä osin lausuntoihinsa HaVL 6/2006 vp — U 50/2005 vp ja HaVL 17/2005 vp — E 26/2005 vp. Sopimuksen yhteydessä on tarpeen ottaa huomioon myös voimassa olevat kansainväliset rikosoikeusapuinstrumentit.

Selvityksen mukaan kansallisiin tietojärjestelmiin tehtävistä muutoksista tulee aiheutumaan kustannuksia, jotka todennäköisesti tulevat asianomaisten jäsenvaltioiden kannettaviksi. Samansuuruisten taloudellisten vaikutusten on arvioitu syntyvän Prümin sopimuksesta riippumatta saatavuusperiaatteen toteuttamisesta johtuen. Kustannukset riippuvat kuitenkin pitkälti kunkin tietoluokan teknisistä ratkaisuista. Valiokunta tähdentää kustannusvaikutusten asianmukaista selvittämistä.

Sekä DNA- ja sormenjälkitietojen että ajoneuvorekisteritietojen osalta asiassa on valiokunnan käsityksen mukaan yhtymäkohtia val-

tion täysivaltaisuuteen liittyviin kysymyksiin, joita on arvioitava perustuslain näkökulmasta.

#### *Rajat ylittävä operatiivinen yhteistyö*

Sopimuksen mukaan yhteistyön tehostamiseksi sopimuspuolet voivat järjestää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja rikosten torjumiseksi yhteisiä partioita ja muuta yhteistyötä, jossa toisen sopimuspuolen viranomaiset tekevät operatiivista yhteistyötä toisen sopimuspuolen alueella. Häätätilanteessa toisen sopimuspuolen virkamiehet voivat lupaa etukäteen pyytämättä ylittää valtioiden välisen rajan toteuttaakseen toisen sopimuspuolen raja-alueella sen lainsäädäntöä noudattaen toimenpiteitä ihmisten henkeä tai fyysistä turvallisuutta uhkaavien vaarojen torjumiseksi. Lisäksi sopimuspuolet antaisivat toisilleen tukea joukkotapahtumien sekä katastrofien ja vakavien onnettomuuksien yhteydessä.

Valiokunta toteaa, että nykyisinkin valtiot ovat perustaneet tilapäisiä yhteisiä toimintoja esimerkiksi suurten yleisötapahtumien, kuten urheilukilpailujen, turvallisuuden varmistamiseksi. On myös mahdollista sopia, että vieraan valtion viranomaiset osallistuvat rikoksen paljastamiseen tai estämiseen liittyvään operaatioon toisessa valtiossa. Lähtökohtana on, että se valtio, jonka alueella toimitaan, vastaa operaatiosta. Selvityksen mukaan yleensä yhteistyössä on ollut kyse tietojen vaihdosta. Valtio voi kansallisen lainsäädäntönsä sen mahdollistaessa sallia, että vieraan valtion virkamiehet osallistuvat joiltain osin operatiiviseen toimintaan, esimerkiksi yksittäisten toimenpiteiden suorittamiseen.

Rikosten selvittämiseen liittyvien yhteisten operaatioiden menettelytapoja koskevia määräyksiä sisältyy yhteisiä tutkintaryhmiä koskevaan puitepäätökseen ja EU:n jäsenvaltioiden väliseen rikosoikeusapua koskevaan yleissopimukseen. EU:n oikeusapusopimuksessa on määräykset myös muun muassa peitetoinnasta ja valeostosta, joissa toisen jäsenvaltion viranomainen voi toimia toisen jäsenvaltion alueella. EU:n oikeusapusopimus ja yhteisiä tutkintaryhmiä koskeva puitepäätös rajoittuvat rikosten esitutkintaan. Prümin sopimuksen lisäarvo tältä

osin olisi ennen kaikkea siinä, että se laajentaisi yhteisten operaatioiden alaa myös rikosten paljastamiseen ja estämiseen liittyviin operaatioihin. Käytännössä sopimuksen määräykset olisivat merkityksellisiä muun muassa järjestäytyneitä rikollisryhmiä, kansainvälistä huumekauppaa ja ihmissalakuljetusta koskevien rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi. Samoin hyötyä voi olla suurien yleisötapahtumien turvallisuuden varmistamiseen liittyvissä operaatioissa. Välittömästi rajan yli tapahtuvassa yhteistyössä sopimuksen merkitys Suomelle olisi valiokunnan käsityksen mukaan vähäinen.

Asiantuntijakuulemisen perusteella operatiivista yhteistyötä koskeviin määräyksiin liittyy valtion täysivaltaisuutta koskevia näkökohtia, joita myös on arvioitava perustuslain kannalta. Hallintovaliokunta toteaa vain, että sopimuksen mukaan toimivalta annetaan toisen valtion viranomaiselle toimivaltaa luovuttavan valtion lainsäädännön puitteissa ja suostumuksella. Lisäksi toiminnassa on noudatettava toimivaltaa luovuttavan valtion lainsäädäntöä. Operaatio suoritetaan isäntävaltion ohjauksessa ja pääsäännön mukaan isäntävaltion poliisimiehen läsnä ollessa.

Sopimuksessa edellytetään, että virkamiehiä, jotka toimivat toisen sopimusvaltion alueella, kohdellaan samalla tavoin kuin tämän valtion omia virkamiehiä heidän tehdessään rikoksia tai rikosten kohdistuessa heihin. Suomessa rikosoikeudellinen virkavastuu on sinänsä rikoslain 40 luvun 12 §:n 3 momentin (604/2002) mukaan jo ulotettu koko laajuudessaan muun muassa ulkomaiseen virkamieheen, joka toimii Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen nojalla tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo- tai esitutkinta-tehtävissä. Mainitut ulkomaiset virkamiehet rinnastetaan kotimaisiin virkamiehiin myös silloin, kun virkamiehiä vastustetaan tai heihin kohdistetaan rikoksia (rikoslain 17 luvun 20 § ja 21 luvun 18 §). Ulkomaisen virkamiehen käsitettä voidaan pitää kattavana (rikoslain 40 luvun 11 §:n 4 kohta). Saadun selvityksen perusteella suomalainen lainsäädäntö vaikuttaisi alustavan arvion mukaan näiltä osin ongelmattomalta.

*Toimenpiteet terrorismin ehkäisemiseksi*

Sopimuksen mukaan terrorismin ehkäisemiseksi sopimuspuolet voivat toimittaa ("may supply") kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti yksittäistapauksessa toiselle sopimuspuolelle sopimuksessa tarkemmin määriteltyjä henkilötietoja silloin, kun se on tarpeen siksi, että erityiset olosuhteet ja seikat antavat aiheen uskoa ("give reason to believe") asianomaisen henkilön syyllistyneen EU:n terrorismin vastaisen puitepäätöksen 1—3 artikloissa tarkoitettuihin rikoksiin. Sopimuspuolet nimeävät kansallisen yhteyspisteen tietojen vaihtoa varten. Tiedon haku ei tapahtu viitetietojen perusteella, vaan sopimuspuolen on osattava kohdentaa kysely muutoin. Tiedot toimittava valtio voi asettaa tietoja koskevia sitovia käyttörajoituksia. Selvityksen mukaan tämä edellyttäisi todennäköisesti Suomessa kansallisen lainsäädännön muuttamista. Selvityksen mukaan salassapidon osalta tulisi antaa ehdoton säännös, jossa todettaisiin, että Prümin sopimuksen 16 artiklassa tarkoitetulla tavalla toiselta sopimuspuolelta saadut tiedot ovat salaisia. Asiantuntijakuulemisessa on tullut esiin myös se, että myös sopimuksessa edellytetyn olosuhteita ja seikkoja koskevan kuvauksen tulisi olla salassa pidettävä, koska tällaiset olosuhteita ja seikkoja koskevat tiedot useimmissa tapauksissa perustuisivat suojelupoliisin toiminnallisessa tietojärjestelmässä oleviin salassa pidettäviin tietoihin.

Terrorismin torjumiseen liittyy myös sopimusvaltion oikeus asettaa oman maansa lentoyhtiön koneisiin lentoturvallisuusvartijoita ("sky marshal"). Sopimuksen mukaan kukin valtio päättää itse ja oman lentoturvallisuuspolitiikkansa mukaisesti lentoturvallisuusvartijoiden käytöstä oman maansa lentoyhtiön koneissa. Ennen vartijoiden käyttöä valtion tätä tarkoitusta varten nimeämän kansallisen yhteyspisteen on annettava asiasta kirjallinen ilmoitus vähintään kolme päivää ennen lentoa sille valtiolle, jonka lentokentälle lento saapuu tai jonka kentältä lento lähtee. Välittömän vaaran uhatessa ilmoitus on annettava viipymättä, säännönmukaisesti ennen koneen laskeutumista.

Sopimuksen mukaan sopimuspuolet antavat pyynnöstä toistensa lentoturvallisuusvartijoille oikeuden kantaa asetta, ammuksia ja muita tarvittavia varusteita lennoilla sopimusvaltioon tai sopimusvaltiosta. Aseita ja ampumatarvikkeita kantavat vartijat eivät saa poistua koneesta niiden kanssa ilman kohdemaan viranomaisen saatuttua. Edellä mainitut varusteet on välittömästi koneesta poistumisen jälkeen saatettuna jätettävä kohdemaan viranomaisen osoittamaan valvottuun säilöön.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, että Suomessa ei suunnitella lennon turvallisuushenkilöiden käyttöön ottoa. Myös ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöksistä, jäljempänä turva-asetus, sisältää säännöksiä lennon turvahenkilöistä. Hallintovaliokunta on sitä koskevassa lausunnossaan (HaVL 30/2005 vp — U 38/2005 vp) yhtynyt valtioneuvoston kantaan suhtautua hyväksyvästi lennoilla olevien ilma-alusten turvaamisen sisällyttämiseen asetuksen soveltamisalaan. Valiokunta on korostanut erityisesti, että aseistettujen turvahenkilöiden käytön salliminen lennoilla on jätettävä jäsenvaltioiden omaan päätösvaltaan.

Saadun tiedon mukaan lentoturvallisuusvartijoita on ollut käytössä joidenkin ulkomaisten lentoyhtiöiden lennoilla. Suomalaisilla ilmailuviranomaisilla ei ole käytännössä mahdollisuuksia estää turvahenkilöiden mukana oloa ulkomaisten yhtiöiden lennoilla. Ilmailulaitoksen toimivalta rajoittuu kysymykseen turvahenkilöiden päästämisestä lentoasemien turvavalvotulle alueelle. Aseiden tuonti alueelle ei ole sallittua, paitsi poliisin, tullin tai rajavartiolaitoksen valvonnassa.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että sopimuksessa asetetaan pelisäännöt turvahenkilöiden käyttämiselle ja niistä ennakolta ilmoittamiselle, mikä tuo selvennystä nykyiseen tilanteeseen. Valiokunta katsoo, että sopimuksen suhteesta edellä mainittuun turva-asetukseen tulee vielä tehdä selkoa. Valiokunta korostaa, että jos lentoliikennettä uhkaa sellainen turvariski, jota ei voida ratkaista lentoasemalla tehtävillä toi-

menpiteillä, ensisijaisena ratkaisuna tulee olla lennon tai lentojen peruuttaminen.

Sopimuksen mukaan vahingonkorvausvastuun määräytymiseen sovellettaisiin Schengenin sopimuksen 43 artiklaa, jonka mukaan sopimusvaltioiden välisessä vastuunjaossa lähtökohdaksi on, että sopimusvaltio vastaa viime kädessä aina omien virkamiestensä rajat ylittävissä tehtävissä aiheuttamista vahingoista sen valtion lainsäädännön mukaisesti, jossa tehtävä suoritettiin. Säännöstä ei sovellettaisi ilma-aluksissa toimivien lentoturvallisuusvartioiden toiminnasta johtuvaan vastuuseen. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene rajauksen perusteluja eikä sitä, miten sopimusvaltioiden keskinäinen korvausvastuu määräytyisi kyseisessä tapauksessa. Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että rajausta vaikuttaisi Suomen valtion isännänvastuuseen perustuvan vahingonkorvausvastuun alueelliseen ulottuvuuteen. Valiokunta katsoo, että asia on tarpeen selvittää.

#### *Toimenpiteet laittoman maahanmuuton torjumiseksi*

Laittoman maahantulon torjuntaan liittyvät toimet, jotka koskevat asiakirja-asiantuntijoita ja avustamista maahantulijoiden palautustoimenpiteissä. Asiakirja-asiantuntijoiden tehtävät rajataan ulkomaanedustustojen neuvontaan ja tulokista tiedottamiseen, kuljetusyhtiöiden koulutukseen ja neuvontaan sekä rajatarkastuksista vastuussa olevien sijoitusvaltion viranomaisten neuvontaan. Asiakirjaväarennökset ja väärinkäytökset ovat keskeisessä asemassa laittoman maahantulon järjestämisessä ja laittomassa maahantulossa. Suomi toimii maahanmuuttoalan yhdyshenkilöverkoston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 377/2004 mukaisesti. Saadun selvityksen mukaan Prümin sopimuksen ala olisi asetusta laajempi kuljetusyhtiöiden koulutusta ja neuvontaa sekä sijoitusvaltion rajatarkastusviranomaisten neuvontaa koskevilta osin. Ulkomaalaisvirasto on arvioinut, että asiantuntijoiden toiminnalla olisi konkreettista merkitystä viraston toiminnalle. Rajavartiolaitos on omalta osaltaan arvioinut, että nykyi-

nen asetus antanee sen toimille riittävän perustan.

Sopimuspuolet avustavat toisiaan kolmansien maiden kansalaisia koskevissa palauttamistoimissa. Sopimuksen mukaan sopimuspuolten tulee informoida toisiaan suunnitelluista palauttamistoimenpiteistä ja antaa mahdollisuus osallistua niihin. Mahdollisuudella osallistua yhteisille palautuslennoille voidaan valiokunnan näkemyksen mukaan tehostaa laittomasti maassa oleskelevien palauttamista sellaisiin lähtömaihin, jonne Suomesta palauttaminen on muutoin teknisesti vaikeaa. Sopimuksen mukaan sopimuspuoli voi tarvittaessa toteuttaa palauttamismenettelyn toisen sopimusvaltion kautta myös maateitse. Valiokunta katsoo, että palauttamismenettelyä koskevien sopimusmääräysten merkitystä tulee vielä selvittää muun muassa kauttakulkuvaltion aseman ja palautettavien kolmansien maiden kansalaisten kannalta. Samassa yhteydessä on tarpeen arvioida menettelyn vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön ottaen huomioon myös valtion täysivaltaisuuteen liittyvät näkökohdat.

#### *Tietosuojaan liittyviä kysymyksiä*

Valiokunta on edellä tässä lausunnossaan käsitellyt tietojen luovutukseen liittyviä näkökohtia ja selvittämistarpeita. Prümin sopimuksen sisältämät määräykset henkilötietojen suojasta ovat asialliselta sisällöltään hyvin pitkälle samansäلتöisiä kuin vastaavat, joskin yksityiskohtaisemmat III pilarin tietosuoja koskevan puitepäättöehdotuksen säännökset. Puitepäättöksen tarkoituksena on varmistaa tietosuojaan riittävä taso III pilarin yhteistyössä liittyen etenkin tietojen saatavuusperiaatteen täytäntöönpanoon. Valiokunta on asiassa antamassaan lausunnossa (HaVL 5/2006 vp — U 48/2005 vp) katsonut, että komission ehdotukseen III pilarin puitepäättökseksi voidaan suhtautua lähtökohtaisesti myönteisesti, mutta samalla todennut, että ehdotuksessa on vielä useita avoimia ja jatkoselvitteilyä vaativia kohtia. Myös Prümin sopimuksen määräysten osalta on tarpeen varmistaa tietosuojaan riittävästä tasosta.

Prümin sopimuksen periaatteiden mukaisesti III pilarin tietosuojapuitepäätöksellä on voimaan tullessaan etusija Prümin sopimuksen määräyksiin nähden siltä osin kuin Prümin sopimuksen määräykset ovat ristiriidassa puitepäätöksen kanssa. Puitepäätös on tarkoitus panna täytäntöön vuoden 2006 loppuun mennessä. Täytäntöönpanolle varattua määräaikaa on toisaalta pidetty lyhyenä tarvittaviin lainsäädäntö- ja muihin toimenpiteisiin nähden.

Sopimuksen mukaan henkilötietojen käsitelystä tulee taata vähintään Euroopan neuvoston vuoden 1981 yleissopimuksen ja siihen liittyvän vuoden 2001 lisäpöytäkirjan mukainen taso ja ottaa huomioon myös vuoden 1987 suositukset henkilötietojen käsittelystä poliisialalla. Lisäksi sopimuspuolet ovat Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoittamia. Valiokunta tähdentää, että mainitut sopimukset ja perusoikeuskirja muodostavat tietosuojan vähimmäistakeet Prümin sopimuksen piiriin kuuluvassa yhteistyössä riippumatta III pilarin puitepäätöksen voimaantulosta. Tarvetta yhteisten tietosuojasääntöjen aikaansaamiseen III pilarin alalla on kuitenkin syytä korostaa.

#### *Lopuksi*

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon Prümin sopimuksen merkityksestä vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnan ja unionin sisäisen turvallisuuden kehittämisen kannalta. Suomen näkökulmasta sopimuksen lisäarvo on ennen kaikkea lainvalvontaviranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostamisessa ja siitä koi-

tuvassa rikostutkinnallisessa hyödyssä. Rajat ylittävissä yhteisissä operaatioissa sopimuksen merkitys Suomelle olisi käytännössä vähäinen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Prümin sopimusta ei ole valmisteltu EU:n perussopimusten tiiviimpää yhteistyötä koskevien määräysten mukaisesti vaan hallitustenvälisesti. Prosessina se ei siten ole Suomen EU-politiikan yleisten tavoitteiden mukainen, mikä myös valtioneuvoston kirjelmässä todetaan. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston käsitykseen siitä, että sopimukseen liittymisen mahdolliset haitat Suomen EU-politiikan yleisten tavoitteiden kannalta ovat pienemmät kuin sopimukseen liittymisestä saatavat käytännön hyödyt. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että Suomi pyrkii unionin jäsenenä aktiivisesti ja rakentavalla tavalla vaikuttamaan politiikan sisältöön.

Edellä olevan perusteella ja ottaen huomioon etenkin sopimuksen käytännön merkitys ja lisäarvo kansainvälisen viranomaisyhteistyön tehostamisen kannalta valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomautuksin ja katsoo, että valmisteluja Prümin sopimukseen liittymistä koskevan hallituksen esityksen valmistelemiseksi voidaan jatkaa edellyttäen, että valiokunnan edellä esiin nostamat kysymykset perusteellisesti selvitetään.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

*että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomautuksin.*

Helsingissä 30 päivänä toukokuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|      |                            |                       |
|------|----------------------------|-----------------------|
| pj.  | Matti Väistö /kesk         | Esko Kurvinen /kok    |
| vpj. | Veijo Puhjo /vas           | Lauri Kähkönen /sd    |
| jäs. | Sirpa Asko-Seljavaara /kok | Heli Paasio /sd       |
|      | Nils-Anders Granvik /r     | Mauri Salo /kesk      |
|      | Lasse Hautala /kesk        | Satu Taiveaho /sd     |
|      | Rakel Hiltunen /sd         | Tapani Tölli /kesk    |
|      | Hannu Hoskonen /kesk       | Ahti Vielma /kok      |
|      | Jyrki Kasvi /vihr          | Tuula Väättäinen /sd. |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

### *Perustelut*

#### *Toimintatapa*

Prümin sopimuksen valmistelussa ei ole noudatettu Euroopan unionin perustamissopimusten tiiviimpää yhteistyötä koskevia määräyksiä. Sen sijaan sen valmistelu on tapahtunut hallitusten välisesti, sivussa unionin normaalista toiminnasta. Prümin sopimuksen valmistelu onkin ristiriidassa Suomen noudattaman EU-politiikan kanssa ja johtaa turvallisuuspoliittisen sisäpiirin syntymiseen unionin sisälle sen sijaan, että Euroopan unionista muodostuisi yhteinen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue.

Prümin sopimus heikentää toteutuessaan Euroopan unionin päätöksentekokoneiston asemaa. Siitä tulee Schengenin sopimuksen tyyppinen ennakkotapaus, johon vedotaan, kun EU-parlamentti ja komissio halutaan sivuuttaa.

Sopimus myös avaa EU-lainsäädäntöön takaoven. I luvun I artiklan 4. kohdassa todetaan, että sopimus saatetaan kolmen vuoden kuluessa osaksi Euroopan unionin lainsäädäntöä. Tämä siitä huolimatta, että vain seitsemän EU:n jäsenmaan hallitukset ovat osallistuneet sopimuksen valmisteluun eikä sitä ole käsitelty EU:n lainsäädäntöelimissä.

Lisäksi Prümin sopimus sekoittaa Euroopan unionissa jo käynnissä olevan sisäistä turvallisuutta koskevan yhteistyön kehittämistä. Esimerkiksi Haagin ohjelmaan sisältyvät III pilarin tietojen saatavuusperiaatetta koskevat tavoitteet kattavat samoja kysymyksiä. Niitä on määrä alkaa soveltaa 1.1.2008 alkaen. On olemassa riski, että Prümin sopimus hidastaa Haagin ohjelman toimeenpanoa ja muiden EU-maiden osallistumista eurooppalaiseen turvallisuusyhteistyöhön.

Suomen ei tule hyväksyä eikä omalla toiminnallaan tukea tällaista EU:n demokraattisten päätöksentekokielinten sivuuttamista. Sisäistä turvallisuutta koskevaa EU-yhteistyötä tulee pyrkiä selkiyttämään ja yhtenäistämään eikä häm-

mentämään ja pirstomaan uusilla, aiempien kanssa osin päällekkäisillä, osin ristiriitaisilla sopimuksilla.

Myös Prümin sopimuksen käsittely Suomessa on ollut poikkeuksellista. Vaikka sopimukseen osallistuminen merkitsisi laajoja muutoksia Suomen lainsäädäntöön, oikeusministeriön rooli asiassa on jäänyt yhteen sisäministeriön pyytämään lausuntoon. Sopimukseen liittymisen valmistelu on lisäksi jo aloitettu sisäministeriössä, vaikka eduskunta ei ole vielä ehtinyt ottaa kantaa sopimusta koskevaan E-kirjelmään (E 97/2005 vp). Myös hallintovaliokunnalle sisäministeriöstä toimitettu lakivaliokunnan lausuntoa (LaVL 4/2006 vp) käsitellyt muistio oli sisällöltään ja tyyliänsä hyvin poikkeuksellinen. Ei ole ministeriön viranhaltijoiden asia moittia eduskunnan valiokuntien toimintaa.

#### *Sopimuksen sisältö*

Sopimuksen sisältö ei kaikilta osin vastaa sen nimeä. Jäsenvaltioiden rekistereissä olevien DNA- ja sormenjälkitietojen luovuttamista ei ole millään tavoin sidottu terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden tai laittoman maahantulon vastustamiseen. DNA-tietoja voidaan käyttää minkä tahansa rikosten selvittämiseen ja sormenjälkitietoja myös minkä tahansa rikosten ennaltaehkäisyyn (artiklat 4 ja 9).

Olemassa olevien DNA-tietojen luovuttamisen lisäksi sopimus velvoittaa sopimuksen jäsenvaltiot myös hankkimaan kansalaistensa DNA-materiaalia ja toimittamaan niistä saadut DNA-tiedot, mikäli toinen sopimusvaltio niitä vaatii (artikla 7). Artiklassa ei tehdä eroa sille, onko kyseinen kansalainen rikoksesta epäilty, asianomistaja tai sivullinen.

Sopimus syventää jäsenvaltioiden sisäisestä turvallisuudesta vastaavien joukkojen yhteistyötä merkittävästi. Yhteisten partioiden ja operaatioiden (artikla 24) ja rajat ylittävien takaa-ajojen (artikla 25) lisäksi sopimus mahdollistaa varustettujen ja aseistettujen turvallisuusjoukko-

jen kutsumisen toisesta jäsenmaasta (artikla 26, kohta 3). Joukkoja on toimitettava mahdollisuuksien mukaan (as far as possible). Ilman hyvää syytä joukkojen lähettämisestä ei siis voisi kieltäytyä.

Käytännössä Prümin sopimuksen artikla 26 voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että Ranska olisi kutsunut Suomesta aseistettuja apuvoimia Pariisin katumellakoita rauhoittamaan. Myös Suomi voisi kutsua apujoukkoja, jos omat poliisivoimat eivät riittäisi mellakoivien väkijoukkojen hallintaan tai jos suomalaiset poliisit jostain syystä kieltäytyisivät pitämästä mielenosoittajia kurissa.

Se, että ulkomaalaiset toimivaltaiset turvallisuuksiviranomaiset voisivat sopimuksen nojalla käyttää Suomessa julkista valtaa, loukkaa myös Suomen kansallista suvereniteettia. Valitetta-

vasti tähän ei kiinnitetä E-kirjelmässä mitään huomiota.

### ***Mielipide***

Edellä todetun perusteella katsomme, että hallintovaliokunnan olisi tullut todeta seuraavaa:

*Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,*

*että valiokunta ei yhdy asiassa valtioneuvoston kantaan. Suomen ei tule ryhtyä Prümin sopimukseen liittymisen edellyttämiin toimenpiteisiin, vaan pitääytyä aiemmassa kannassaan, jonka mukaan Haagin ohjelmaa viedään eteenpäin koko Euroopan unionissa unionin normaaleja toimintatapoja noudattaen.*

Helsingissä 30 päivänä toukokuuta 2006

Jyrki Kasvi /vihr  
Veijo Puhjo /vas